

УДК 346.1

Кокшаров Олег Сергеевич

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
td_stk@mail.ru

Oleg S. Koksharov

master of the direction of preparation «The
public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
td_stk@mail.ru

**ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И
РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЧЕЛЯБИНСКОМ
ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ**

**THE PROBLEM OF INSTITUTIONAL
REGULATION AND REFORM OF LOCAL SELF-
GOVERNMENT IN THE CHELYABINSK AREA**

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы правового и организационного свойства, выявленные в ходе реформирования территориальных основ местного самоуправления Челябинского городского округа. Анализируется законодательство о местном самоуправлении и практика его применения на местном уровне при проведении территориальных преобразований городского округа в части появления новых видов муниципальных образований – внутригородских районов.

Ключевые слова:

территориальные основы местного самоуправления, муниципальное образование, городской округ, внутригородской район

Abstract

This article discusses the issues of legal and institutional properties identified during the reform of territorial foundations of local self-government of the Chelyabinsk City District. Examines the legislation on local self-government and its implementation at the local level in carrying out territorial transformations of urban district in part the emergence of new types of Municipal formations-inner city areas.

Keywords:

territorial foundations of local self-government, municipal formation, urban district, urban district

В мае 2014 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Изменения в указанный закон предлагали схему, согласно которой, у каждого субъекта Российской Федерации появилось право использовать двухуровневую модель организации местного самоуправления в городских округах. Челябинская область первая из всех регионов России воспользовалась данным правом. Следует отметить, что положительных и отрицательных последствиях внедрения данной модели и выявленных практикой проблемах уже писалось в научной и

периодической литературе [1, с. 67-70; 2, с. 181-188; 3, с. 11-114; 4, с. 32-36; 5, с. 39-43; 6, с. 38-42; 7, с.39-43; 8, с. 45-51; 9, с. 78-82; 10, с. 31-39; 11, с. 106-119].

Перед региональной властью Челябинской области стояла сложная задача. Город Челябинск являлся первым городским округом, который применил двухуровневую модель организации местного самоуправления, но на момент начала реформы местного самоуправления федеральное законодательство оставило многие важные вопросы за рамками правового регулирования.

На территории города Челябинска были образованы семь муниципальных образований - внутригородских районов, состоялись выборы в представительные органы местного самоуправления каждого внутригородского района. Проанализировав процессы реформирования можно остановиться на следующих вопросах.

Любой уровень публичной власти можно рассматривать с точки зрения территориальной основы, организационно-правовой и экономической основы. Для анализа местного самоуправления в городе Челябинске целесообразно придерживаться данного подхода.

Если говорить о территориальном аспекте реформы местного самоуправления в Челябинском городском округе, то при решении вопроса о том, какие критерии будут положены в основу деления Челябинского городского округа на внутригородские районы, региональные власти исходили из исторически сложившегося административно-территориального деления, но также из необходимости сохранения единства городского хозяйства. В соответствии со ст. 2 Закона Челябинской области от 10 июня 2014 № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» деление Челябинского городского округа с внутригородским делением на внутригородские районы осуществляется с учетом исторически сложившегося внутригородского территориального устройства. То есть критерием выступает внутригородское территориальное устройство.

Безусловно, стоит отметить, что в Челябинском городском округе примерно одинаковое инфраструктурное развитие районов, и это являлось большим плюсом в реализации реформы местного самоуправления на территории города Челябинска и позволило образовать внутригородские районы без изменения существующих

административно-территориальных границ и сохранить единство городского хозяйства.

Что касается организационных процессов, то в период реформы местного самоуправления стояло много вопросов касающихся различных статусных и деятельностных характеристик органов местного самоуправления и процесса преобразования Челябинского городского округа в Челябинский городской округ с внутригородским делением, который в силу ч. 7.1 ст. 13 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должен осуществляться с учетом мнения населения в соответствии с уставом муниципального образования. Но, однако, федеральное законодательство не предусматривает специальной формы учета мнения населения при преобразовании городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением.

Согласно п. 4 ч. 3 ст. 28 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при преобразовании муниципальных образований обязательно требуется проведение публичных слушаний. В Уставе города Челябинска предусмотрено, что вопросы, которые выносятся на публичные слушания, определяются федеральным законодательством, а одним из таких вопросов и является преобразование муниципальных образований. Однако, существует другая точка зрения, что необходимо применение императивной формы волеизъявления населения, которая предусмотрена ст. 16 Устава города Челябинска - голосовании по вопросам изменения границ и преобразования городского округа. Это более специальная форма волеизъявления граждан. Данная правовая норма ограничивает ее применение только случаями, предусмотренными законом и целью получения согласия населения при преобразовании муниципального образования, а не с целью учета мнения населения.

Вопрос о том, как учитывать мнение населения (и только ли учитывать), не является однозначным, более того, может произойти неопределённая ситуация, если бы при преобразовании Челябинского городского округа региональный законодатель захотел бы отойти от исторически сложившегося внутригородского устройства. Следуя логике ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», если при преобразовании муниципального образования происходит изменение границ между муниципальными образованиями, то

необходимо согласие населения, а не учет его мнения. В таком случае как раз возможна императивная форма волеизъявления населения. Однако случай, когда создаются внутригородские районы и изменяются границы существующего административно-территориального устройства, напрямую не урегулирован ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

04 июня 2014 года состоялись публичные слушания, на которых жители города Челябинска поддержали реформу местного самоуправления. 14 июня 2014 года вступил в силу Закон Челябинской области от 10 июня 2014 года № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе», который преобразовал Челябинский городской округ в городской округ с внутригородским делением.

Региональный законодатель определил модель органов местного самоуправления где представительный орган городского округа с внутригородским делением формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной нормой представительности или избирается населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Для Главы муниципального образования существовало два аналогичных варианта при которых глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, или может возглавлять местную администрацию, или входить в представительный орган на правах его председателя. Если глава избирается представительным органом, то он исполняет полномочия его председателя.

Законодательным Собранием Челябинской области была выбрана следующая модель формирования органов местного самоуправления Челябинского городского округа с внутригородским делением. Челябинская городская дума формируется из числа представителей представительных органов внутригородских районов (по 7 представителей от каждого представительного органа внутригородского района, всего 49 депутатов Челябинской городской думы), а глава Челябинского городского округа будет избираться на заседании городской думы и исполнять полномочия ее председателя, в продолжении реформы местного самоуправления и изменения федерального законодательства глава Челябинского городского округа определялся по конкурсу, где половину членов конкурсной комиссии назначал Губернатор

Челябинской области, в последствии Челябинский городской округ вернулся к одноглавой системе власти.

В данной модели органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением возникает вопрос об отзыве депутата Челябинской городской Думы, делегированного от представительного органа внутригородского района. Возможность отзыва прописана в статье 24 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и разграничивает такие субъекты, как депутат и член выборного органа местного самоуправления и независимо от того, избирается или формируется представительный орган местного самоуправления процедура отзыва депутата данного органа возможна. Однако на уровне федерального законодательства остаются открытыми вопросы процедурного характера. Например, необходимо ли голосование по отзыву общегородского депутата населения всего городского округа с внутригородским делением или же для этого достаточно результатов голосования населения внутригородского района, от представительного органа которого делегирован данный депутат? Лишится ли делегированный в представительный орган городского округа депутат своего статуса, в случае если он будет отозван как депутат представительного органа внутригородского района?

Что касается экономического аспекта, то при минимальном объеме вопросов местного значения внутригородских районов федеральный законодатель оказался амбициозен. Среди них создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; создание условий для организации досуга и массового отдыха; создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также многие другие.

Для того чтобы закреплённая за внутригородскими районами зона ответственности не осталась юридической фикцией она должна опираться на экономическую основу. Осуществление местного самоуправления не представляется возможным без экономической основы, которую составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Имущество Челябинского городского округа будет передано внутригородским районам на основании Закона Челябинской области от 29 ноября 2007 года № 221-

ЗО «О порядке подготовки проектов законов Челябинской области о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами».

Сложнее обстоит дело с бюджетными отношениями между Челябинским городским округом и образованными внутригородскими районами. Дело в том, что адекватное распределение финансовых ресурсов в структуре местного самоуправления, осуществляемого на территории городского округа с внутригородским делением, оказалось невозможным без комплексных изменений в федеральном бюджетном законодательстве. В этой связи Правительством Российской Федерации был внесен в Государственную Думу проект Федерального закона № 612926-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Федеральным закон от 29 ноября 2014 года № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» были внесены изменения, которые предусматривают системные меры, направленные на оптимизацию бюджетных отношений при двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах. В результате принятия проектируемых поправок в бюджетное законодательство изменилось бюджетное устройство на уровне муниципальных образований, а именно: появились новые типы местных бюджетов, введены элементы доходов классификации доходов бюджетов, появилась конструкция консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением. Вместе с этим установлен перечень налоговых доходов городского округа с внутригородским делением и внутригородского района. Также расширились полномочия регионов по установлению единых нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов, а также штрафов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных образований.

Следует констатировать, что после вступления в силу изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и их применения на региональном уровне можно говорить о полноценной экономической основе вновь образованных внутригородских районов и, как следствие, о завершении реформы местного самоуправления в городе Челябинске.

Как итог, стоит отметить, что опыт Челябинской области полезен другим субъектам Российской Федерации. В первую очередь он полезен вариантами решения различных вопросов, возникающих в процессе преобразования городского

округа, для регионов, которые приняли решение о проведении аналогичной реформы. Для остальных регионов появилась уникальная возможность оценить плюсы и минусы двухуровневой модели местного самоуправления в крупных городах.

Список использованных источников

1. Ильиных А.В. Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 67-70.

2. Ильиных А.В. О некоторых проблемах закрепления гарантий депутатской деятельности и применения антикоррупционного законодательства по отношению к депутатам в практике уставного регулирования городских округов с внутригородским делением // Актуальные вопросы разработки и применения современных практик реализации государственной политики в области противодействия коррупции [Текст]: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 25 ноября 2016 года / Челябинский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» [отв. ред.: С.Г. Зырянов]. Часть 1. – Челябинск: Челябинский филиал РАНХиГС, 2017. – 330 с. С. 181-188.

3. Ильиных А.В. Устойчивое развитие агломераций Южного Урала: правовой аспект // Научный ежегодник Центра Анализа и прогнозирования. 2017. № 1. С. 111-114.

4. Ильиных А.В. Проблемы совершенствования территориальных основ местного самоуправления в России Государственное и муниципальное управление в XXI веке [Текст]: Материалы Международной научно-практической конференции, 30 октября 2015 года / ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Челябинский филиал. - Челябинск: РАНХиГС, Челябинский филиал, 2015. С. 32-36.

5. Ильиных А.В. Проблемы учета мнения населения при создании городского округа с внутригородским делением: правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 39-43.

6. Ильиных А.В. О некоторых проблемах учета мнения населения при создании городских округов с внутригородским делением // Правовое развитие

России XXI века: актуальные задачи юридической науки и практики: сборник статей: Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная 25 летнему юбилею Института права Челябинского государственного университета, 24-26 мая 2016 года – Челябинск: Полиграф-мастер, 2016. - 350 с. С. 38-42.

7. Ильиных А.В. Проблемы учета мнения населения при создании городского округа с внутригородским делением: правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 39-43.

8. Ильиных А.В. Реформирование институциональных и территориальных основ местного самоуправления: от законодательных предписаний к опыту регионов // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 17 (372). Право. Вып. 43. С. 45-51.

9. Ильиных А.В. Современные проблемы реформирования местного самоуправления: от территориальных преобразований к вопросам полномочий // Социум и власть. 2015. № 5 (55). С. 78-82.

10. Ильиных А.В., Смородина О.С. Учет мнения населения при реализации права на осуществление местного самоуправления в контексте регулирования порядка создания городского округа с внутригородским делением // Юридическая наука и правоприменительная практика. 2016. № 4(38). С. 31-39.

11. Ильиных А.В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отделения Рос. акад. наук. Екатеринбург, 2017. Том 17. Вып. 1, с. 106–119.